



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0018056-05/10/2011
Cl. 06.01.00/8.21

Alla Direzione generale
per il paesaggio, le belle arti,
l'architettura e l'arte contemporanee

Alla Direzione generale
per le antichità

Alla Direzione regionale
per i beni culturali e
paesaggistici del Lazio

e, p.c.

Al Segretario generale

LORO SEDI

OGGETTO: Roma, Comprensorio archeologico dell'Appia antica – richiesta di chiarimenti in merito ai procedimenti di rilascio di titoli abilitativi all'edificazione e ai procedimenti di condono edilizio.

Si fa riferimento alla nota della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma prot. n. 5376 del 25 febbraio 2011, indirizzata anche a codesti Uffici, con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al corretto *iter* per il rilascio dei titoli abilitativi all'edificazione e dei provvedimenti di condono edilizio relativi ad interventi modificativi dello stato dei luoghi da realizzare o già realizzati nell'ambito del Comprensorio archeologico dell'Appia antica.

Al riguardo, è anzitutto da rilevare che, come correttamente evidenziato nella nota sopra richiamata, le aree ricadenti nell'ambito del predetto Comprensorio archeologico sono assoggettate, per quanto di competenza di questa Amministrazione, a diversi regimi di tutela, fra loro concorrenti.

Oltre, infatti, ai vincoli archeologici specificamente apposti su singoli beni, in conformità alle disposizioni della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il Comprensorio archeologico dell'Appia antica – come perimetrato con D.M. 16 ottobre 1998 – è assoggettato alla tutela paesaggistica di cui alla parte III del Codice, in quanto rientrante tra le zone di interesse archeologico vincolate *ex lege* ai sensi dell'articolo 142, lettera *m*), del medesimo Codice (e, in precedenza, dall'articolo 82, quinto comma, lettera *m*), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'articolo 1 del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431).

Infine, il Comprensorio archeologico ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, comma 4, della Legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 e successive modificazioni, che, nel suo attuale tenore, dispone quanto segue: “Nelle zone di interesse archeologico ogni



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

modifica dello stato dei luoghi è subordinata all'autorizzazione paesistica ai sensi dell'articolo 25, integrata, per le nuove costruzioni, dal preventivo parere della competente soprintendenza archeologica. In tal caso il parere valuta l'ubicazione degli interventi previsti nel progetto in relazione alla presenza ed alla rilevanza dei beni archeologici, mentre l'autorizzazione paesistica valuta l'inserimento degli interventi stessi nel contesto paesistico, in conformità alle specifiche disposizioni dei P.T.P. o del P.T.P.R."

Tale ultima previsione legislativa comporta, con tutta evidenza, l'estensione della tutela dell'interesse archeologico anche alle aree che, pur non essendo oggetto di un puntuale provvedimento di vincolo archeologico ai sensi delle disposizioni della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadano comunque all'interno della zona archeologica perimetrata ai sensi dell'articolo 142, lettera m), del medesimo Codice.

Scelta normativa, questa, rispondente alla facoltà, pienamente riconosciuta al legislatore regionale, di rendere più incisiva la tutela dei beni paesaggistici stabilita dalla legge statale, in quanto, come la Corte costituzionale ha da tempo chiarito, la sottoposizione a tutela *ex lege* di intere categorie di beni operata dal citato d.l. n. 312 del 1985, convertito con modificazioni dalla legge n. 431 del 1985, "è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza" (C. cost. 27.6.1986, n. 151).

Con riferimento ai provvedimenti abilitativi necessari ai fini della modifica dello stato dei luoghi nell'ambito del Comprensorio archeologico, questo Ufficio ha già avuto modo di chiarire, con la nota prot. n. 16268 del 6 settembre 2010, di cui si unisce copia, che la natura giuridica e l'iter procedimentale degli atti emanati da questa Amministrazione nell'ambito dei procedimenti di condono non differiscono da quelli relativi agli ordinari procedimenti di rilascio di titoli abilitativi preordinati alla successiva edificazione.

Ciò in quanto l'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni, nel subordinare il provvedimento di condono edilizio al parere delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, non ha inteso istituire un regime speciale rispetto a quello previsto per il rilascio degli ordinari titoli abilitativi di competenza delle medesime amministrazioni (in questo senso, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 15.3.2007, n. 1255; Id., 28.7.2006, n. 4690). Viceversa, la suddetta disposizione ha operato un rinvio "dinamico" alla legge procedurale applicabile *ratione temporis* alla fattispecie concreta. Con la conseguenza che il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo dovrà essere reso in conformità alla disciplina vigente al momento della richiesta di parere, in applicazione del principio *tempus regit actum*.

Per altro verso, è da ritenere pacifico che l'operatività del suddetto principio *tempus regit actum* non sia limitata al solo aspetto procedimentale, ma si dispieghi anche sul piano sostanziale, poiché ai fini delle procedure di condono sono da ritenere rilevanti tutti i vincoli apposti alla data in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dalla data di esecuzione delle opere e dalla data di imposizione dei vincoli medesimi (Cons. St., Ad. plen., 22.7.1999, n. 20; conforme la giurisprudenza successiva: v., tra le più recenti, Cons. St., sez. VI; 17.5.2010, n. 3064).



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Stante quanto precede, non si ritiene possa essere revocato in dubbio che la disciplina attualmente applicabile tanto ai procedimenti di rilascio di titoli abilitativi all'edificazione quanto a quelli di condono nell'ambito del Comprensorio archeologico dell'Appia antica preveda il coinvolgimento di questa Amministrazione in una duplice veste: da un lato, ai fini del rilascio, da parte della competente Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici, del parere di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (ovvero ai fini dell'eventuale annullamento dell'autorizzazione rilasciata dal Comune, limitatamente alle richieste di sanatoria già vagliate dalle amministrazioni regionali o locali competenti e trasmesse agli uffici periferici di questo Ministero entro la data del 31 dicembre 2009, ai sensi dell'articolo 159 del Codice dei beni culturali e del paesaggio); dall'altro al fine del rilascio del parere della competente Soprintendenza speciale per i beni archeologici. Pareri, questi, entrambi sempre necessari, a prescindere dalla presenza accertata o presunta di reperti archeologici, in virtù del disposto del citato articolo 13, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 24 del 1998

In particolare, con riferimento alla disciplina applicabile dal 1° gennaio 2010, sarebbe auspicabile che l'ufficio comunale competente al rilascio dei titoli abilitativi o dei provvedimenti di condono richieda simultaneamente, allo scopo di accelerare l'iter procedimentale, sia il parere della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici che il parere della Soprintendenza speciale per i beni archeologici.

Al riguardo, occorre sottolineare che – come pure chiaramente si evince dalla disposizione regionale più volte richiamata – il parere della Soprintendenza speciale per i beni archeologici ha anch'esso carattere obbligatorio e vincolante al pari di quello della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici. Con l'evidente corollario che, in caso di valutazione negativa espressa anche solo da uno dei due uffici, il provvedimento finale non potrà che essere anch'esso negativo.

Per altro verso, non può dubitarsi che i titoli abilitativi all'edificazione emessi dal Comune in mancanza dei prescritti atti di assenso di competenza di questa Amministrazione siano da reputare illegittimi.

Ciò discende chiaramente dal disposto del citato articolo 32 della legge n. 47 del 1985, che espressamente subordina il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso (*cf.* in questo senso, tra pronunce più recenti, Cons. St., sez. VI, 24.6.2010, n. 3999; Id., sez. V, 7.9.2009, n. 5232; Id., sez. IV, 15.5.2008; Id., sez. V, 29.5.2006, n. 3216); dal citato articolo 13, comma 4, della L. R. Lazio n. 24 del 1998, che indica la necessità di una pronuncia *preventiva* della Soprintendenza per i beni archeologici rispetto all'autorizzazione paesistica (di competenza comunale); e, ancor più nettamente, dall'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in base al quale *“L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio”*. Disposizione, quest'ultima, che, come la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire, stabilisce *“un rapporto di presupposizione necessitato e strumentale tra valutazioni paesistiche e urbanistiche”*



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

(Cons. St., sez. IV, 27.11.2010, n. 8260; nello stesso senso, *ex multis*: Id., sez. VI, 3.12.2009, n. 7570).

In considerazione, pertanto, del quadro normativo sopra esposto e della situazione di fatto rappresentata dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma, questo Ufficio rimane a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento e per ogni iniziativa ritenuta opportuna al riguardo.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Cons. Paolo Carpentieri